



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-568853-IV/07/ZA**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, 4. 04. 2013 r.

Pan  
Marcin Korolec  
Minister Środowiska

*Szanowny Panie Ministrze*

I.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od organizacji społecznych, które kwestionują wyłączenie organizacji społecznych z udziału w postępowaniach administracyjnych w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego, wynikające z dyspozycji art. 127 ust. 8 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.). W ocenie tych organizacji społecznych regulacja ta nie tylko niewątpliwie utrudnia uwzględnienie w ramach tych postępowań interesów społeczności lokalnych, ale narusza również obowiązujące Rzeczpospolitą Polską zobowiązania międzynarodowe, a w szczególności postanowienia Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej 25 czerwca 1998 roku w Aarhus w Danii w czasie IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska.

Sprawę ta była już przedmiotem wystąpień Rzecznika, który pismami z dnia 16 czerwca 2008 r. i 3 czerwca 2009 r. (sprawa RPO-568853/07) kierowanymi do Ministra Środowiska wskazywał na możliwość naruszenia przepisów Konwencji, w następstwie zmiany treści art. 127 ust. 8 ustawy - Prawo wodne wprowadzonej nowelizacją ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., poprzez pozbawienia organizacji społecznych możliwości udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienia Rzecznika, Minister Środowiska pismami z dnia 5 listopada 2008 r. i z dnia 22 lipca 2009 r. przedstawił stanowisko, że brak uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniu w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego rekompensowany jest bardzo szerokimi uprawnieniami organizacji ekologicznych

w postępowaniach prowadzonych w oparciu o ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227 ze zm.) - dalej jako „ustawa ooś”, a w szczególności postępowaniu, o którym mowa w art. 96 ust. 1 i 2 tej ustawy ooś.

Powyższe stanowisko Ministra Środowiska nie rozwiąło wątpliwości podnoszonych przez Rzecznika, gdyż przewidziana przez art. 96 ustawy ooś procedura analizy konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 nie ma charakteru obligatoryjnego i jest w istocie uzależniona od uznania organu. W celu wyjaśnienia tych wątpliwości Rzecznik zamówił ekspertyzę prawną dotyczącą oceny zgodności wyłączenia udziału organizacji społecznych w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego z przepisami Konwencji z Arrhus. Załączona do niniejszego wystąpienia ekspertyza doktora Jerzego Jendroški - wybitnego eksperta problematyki ochrony środowiska i członka wielu międzynarodowych i krajowych organizacji i instytucji poświęconych ochronie środowiska potwierdziła zasadność wątpliwości Rzecznika.

Z tego względu koniecznym jest ponowne podniesienie przez Rzecznika kwestii niezgodności regulacji zawartej w art. 127 ust. 8 ustawy - Prawo wodne z postanowieniami art. 6 ust 1 a, art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Arhus, co uzasadnia również zarzut naruszenia art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika przepis ten niewątpliwie utrudnia także realizację jednej z podstawowych funkcji państwa, jaką jest zapewnienie przez nie ochrony środowiska w drodze urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), a także utrudnia realizację przyznanego przez art. 74 ust. 3 Konstytucji prawa każdego podmiotu do informacji o stanie i ochronie środowiska.

## II.

Pozwolenie wodnoprawne, zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy - Prawo wodne, ustala cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki. Stronami tego postępowania są podmioty enumeratywnie wymienione przez art. 127 ust. 7 ustawy, co różni tę regulację od ogólnej reguły postępowania administracyjnego zakładającej, iż przymiot strony postępowania wiąże się z wykazaniem interesu prawnego w określonym rozstrzygnięciu postępowania. Kolejną odmiennością od ogólnych zasad postępowania administracyjnego jest wyłączenie przez art. 127 ust. 8 ustawy - Prawo wodne stosowania w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego, który dopuszcza do

udziału w postępowaniu organizacje społeczne. Wydaje się również, iż w tym postępowaniu nie ma zastosowania art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227 ze zm.) - dalej jako „ustawa oos”, gdyż przepis ten uprawnia organizacje ekologiczne do udziału tylko w tych postępowaniach, w których wymagany jest udział społeczeństwa. Takim postępowaniem nie jest zaś postępowanie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

### III.

Regulacja taka narusza obowiązujące Rzeczpospolitą Polską zobowiązania międzynarodowe, a w szczególności przepisy Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisanej 25 czerwca 1998 roku w Aarhus w Danii w czasie IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska.

Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. Nr 89, poz. 970) polski parlament wyraził zgodę na ratyfikację Konwencji z Aarhus. Dokument ratyfikacyjny został podpisany przez Prezydenta RP dnia 31 grudnia 2001 roku i 15 lutego 2002 r. dokument ten złożono u Depozytariusza Konwencji (Sekretarza Generalnego ONZ w Nowym Jorku).

W państwach, które ratyfikowały Konwencję, weszła ona w życie dnia 30 października 2001.

### IV.

Konwencja ma na celu, co zostało sformułowane w jej art. 1 zagwarantowanie uprawnień każdej osoby do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co w konsekwencji ma się przyczynić do poszanowania prawa do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności. Wśród jej postanowień najistotniejsze znaczenie w kontekście uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym mają regulacje zawarte w jej art. 6 i 9. Przepisy te przewidują szereg uprawnień proceduralnych przysługujących „zainteresowanej społeczności”.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 i ust. 5 Konwencji z Aarhus przez „zainteresowaną społeczność” należy rozumieć część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma

interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska. Niewątpliwie dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.

Art. 6 ustęp 1 Konwencji wymaga, aby przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do Konwencji zainteresowana społeczność miała możliwość udziału w postępowaniu zgodnie z przepisami art. 6 ust. 2-10 Konwencji. Udział ten ma być zapewniony m.in. poprzez informowanie o planowanym przedsięwzięciu, rodzaju możliwych rozstrzygnięć, właściwości odpowiednich organów oraz przewidywanej procedurze postępowania.

Procedura udziału społeczeństwa musi przy tym umożliwiać udział zarówno osób fizycznych i prawnych występujących w obronie interesów indywidualnych, jak i udział organizacji społecznych występujących w obronie interesu publicznego. Udział ten musi obejmować wszystkie planowane przedsięwzięcia wymienione w załączniku I i musi być zapewniony wszystkim uczestnikom postępowania na etapie poprzedzającym wydanie decyzji o pozwoleniu na ich podjęcie, a gdy w danym systemie wymagana jest więcej niż jedna taka decyzja (co ma zwłaszcza miejsce w systemach tzw. etapowego podejmowania decyzji) udział ten powinien być zapewniony we wszystkich postępowaniach dotyczących decyzji określających istotne warunki środowiskowe podejmowanej działalności. Taką procedurą zgodną z wymaganiami proceduralnymi określonymi w art. 6 ust. 2-10 Konwencji jest zarówno postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i procedura udziału społeczeństwa według ustawy ooś, wraz z przewidzianymi tam uprawnieniami organizacji ekologicznych. W ślad za rozwiązaniami przyjętymi w Unii Europejskiej przyjęto w Polsce, iż wymagania wynikające z art. 6 ust 1 a) Konwencji spełni zastosowanie stworzonej specjalnie w tym celu, a obecnie uregulowanej w ustawie ooś procedury udziału społeczeństwa opartej na uprawnieniu „każdego” (wraz z przewidzianymi tam uprawnieniami organizacji ekologicznych) na etapie oceny oddziaływania na środowisko oraz na etapie pozwolenia zintegrowanego. Jednakże nie wszystkie decyzje określające istotne warunki środowiskowe podejmowanej działalności są objęte procedurami decyzyjnymi związanymi z oceną oddziaływania na środowisko i pozwoleniem zintegrowanym. Jako przykład takiej decyzji należy wskazać decyzję w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

W pozwoleniu wodnoprawnym, zgodnie z art. 128 ustawy - Prawo wodne, ustala się cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki. Bez wątplenia zatem

pozwolenie wodnoprawne określa „*istotne warunki środowiskowe podejmowanej działalności*”, przy czym dotyczy to aspektów nieuregulowanych w decyzji środowiskowej. Jest to odzwierciedlenie szerszego zjawiska w polskim prawie, w którym proces decyzyjny dotyczący „*pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć*” ma charakter etapowy. Zwracała na to uwagę na przykładzie relacji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenia na budowę Komisja Europejska przedstawiając Polsce zarzuty związane z nieprawidłową transpozycją dyrektywy EIA (uzasadniona opinia z 29 czerwca 2007 r., naruszenie nr 2006/2281). Zdaniem Komisji przez decyzję zezwalającą na realizację przedsięwzięcia rozumieć należy nie tylko decyzję środowiskową ale także decyzję zezwalającą ostatecznie na rozpoczęcie realizacji tego przedsięwzięcia.

Należy wskazać, iż art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo wodne wymaga wydania pozwolenia wodnoprawnego w odniesieniu do szczególnego korzystania z wód, a art. 37 pkt 1 i 3 tej ustawy za szczególne korzystanie z wód uznaje m.in. pobór wód i przerzuty wody. Działania te są wymienione w Załączniku I do Konwencji, a jako takie objęte są wskazanymi w art. 6 ust. 1 Konwencji procedurami przewidującymi udział zainteresowanej społeczności w postępowaniach dotyczących wskazanych w Załączniku I przedsięwzięć. Każdorazowe wydanie takiego pozwolenia w odniesieniu do poborów wód i przerzutów wody wymaga zatem zapewnienia udziału społeczeństwa, a w tym w szczególności organizacji społecznych działających w interesie publicznym na rzecz ochrony środowiska.

Natomiast udział społeczeństwa wg ustawy ooś zagwarantowany jest jedynie w ramach oceny oddziaływania na środowisko prowadzonej na etapie decyzji środowiskowej (a nawet ewentualnie w ramach tzw. ponownej oceny na etapie pozwolenia na budowę) tylko w przypadku budowy urządzeń umożliwiających pobór wód podziemnych czy też przerzut (transfer) wody, nie zaś w przypadku samej czynności poboru wody, czy też czynności przerzutu (transferu) wody, o których mowa w Konwencji. Czynności te nie są też przedmiotem udziału społeczeństwa wg ustawy ooś prowadzonego w ramach postępowania dotyczącego pozwolenia zintegrowanego, gdyż nie wymagają one uzyskania takiego pozwolenia

W konsekwencji wykluczenie w art. 127 ustęp 8 ustawy - Prawo wodne stosowania art. 31 Kpa i brak zastosowania art. 44 ustawy ooś nie może być uznane za zapewnienie odpowiednich możliwości udziału w postępowaniu organizacji społecznych działających na rzecz ochrony środowiska. Przede wszystkim nie będą one miały zagwarantowanej możliwości zapoznania się z aktami sprawy (art. 6 ust. 6 Konwencji), nie będą miały zagwarantowanej możliwości uczestniczenia w ewentualnej rozprawie (art. 6 ust. 7) oraz niekoniecznie będą odpowiednio

informowane o podjęciu decyzji (art. 6 ust. 9), gdyż jeśli stron postępowania będzie mniej niż 20, to nie będzie publicznego obwieszczenia o decyzji.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, iż to nie decyzja środowiskowa, a dopiero pozwolenie wodnoprawne w odniesieniu do omawianych tutaj przedsięwzięć pozwala na ich podjęcie, zastosowanie mają tutaj wytyczne Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji, w myśl których wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa zgodnie z wymaganiami art. 6 ma zastosowanie do wszystkich decyzji określających istotne warunki środowiskowe podejmowanej działalności.

Konkludując powyższe, należy stwierdzić, iż wyłączenie udziału organizacji społecznych w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, w odniesieniu do planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I narusza art. 6 ust 1 a) Konwencji z Aarhus.

Naruszenie to może nastąpić zarówno w sytuacji, gdy wydanie decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego nie wymaga uprzedniego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (jak np. w odniesieniu do pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych czy też przerzuty wody objęte załącznikiem I do Konwencji), jak również i w sytuacji, gdy wydanie decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego poprzedzone jest, co prawda, uprzednim wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która jednak nie obejmuje „*istotnych warunków środowiskowych podejmowanej działalności*” określonych pozwoleniem wodnoprawnym.

W ocenie Rzecznika koniecznym jest także zwrócenie uwagi na niezgodność omawianej regulacji z art. 9 ust. 2 Konwencji, który zobowiązuje jej Strony do zapewnienia, w ramach krajowego porządku prawnego, członkom zainteresowanej społeczności, mającym wystarczający interes lub powołującym się na naruszone uprawnienia, dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem.

Zakres przedmiotowy tych uprawnień jest tożsamy z zakresem przedmiotowym art. 6 Konwencji, co oznacza, iż w przypadku wszystkich przedsięwzięć i wszystkich procedur decyzyjnych pozwalających na podjęcie przedsięwzięć objętych zakresem art. 6, niezbędne jest stworzenie odpowiedniego dostępu do procedur odwoławczych, o jakich mowa w art. 9 ust. 2 Konwencji. Konwencja zawężyła w art. 9 ust. 2 krąg podmiotów uprawnionych do procedur odwoławczych do tych członków zainteresowanej społeczności, którzy mają „*wystarczający interes*”. W polskim porządku prawnym pojęcie to utożsamiono z pojęciem „*interesu prawnego*” na którym oparte jest koncepcja strony postępowania administracyjnego. Tak więc w Polsce, w przeciwieństwie do stanowiącej implementację art. 6 Konwencji procedury udziału społeczeństwa opartej na prawie „*każdego*”, dostęp do procedur odwoławczych takich jak odwołanie od decyzji do organu wyższej instancji czy skarga do sądu administracyjnego na

ostateczną decyzję administracyjną ograniczony jest do osób mających „wystarczający interes”, czyli stron postępowania.

Właśnie w celu spełnienia określonych w art. 9 ust. 2 Konwencji wymagań odnośnie uprawnień organizacji pozarządowych stworzono reżim szczególny w stosunku do art. 31 Kpa (obecnie uregulowany w art. 44 ustawy ooś) gwarantujący specjalne uprawnienia dla organizacji ekologicznych. Ten specjalny reżim prawny, początkowo uregulowany w art. 33 ustawy Poś, wprowadzono do postępowania o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego w roku 2005 poprzez odpowiednią nowelizację art. 127 ustawy - Prawo wodne i obowiązywał on obok ogólnie obowiązującego art. 31 Kpa do roku 2007, kiedy to usunięto z art. 127 odwołanie do art. 33 ustawy Poś, a jednocześnie wprowadzono przepis uchylający zastosowanie art. 31 Kpa. Spowodowało to wyłączenie organizacji społecznych z udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, a przez to również pozbawienie tych organizacji dostępu do procedur odwoławczych w odniesieniu do planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I. Pozwala to na stwierdzenie, że regulacja zawarta w art. 127 ust. 8 ustawy - Prawo wodne narusza również art. 9 ust. 2 Konwencji.

Ponadto należy zwrócić uwagę na art. 9 ust. 3 Konwencji nakładający na jej strony obowiązek zapewnienia dodatkowych procedur umożliwiających kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Należy zaś dostrzegać, iż jakkolwiek w orzecznictwie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus podkreśla się spory margines swobody stron Konwencji w określeniu zakresu podmiotowego tego uprawnienia, tym niemniej nie może to oznaczać wykluczenia możliwości uruchomienia takiej kontroli w stosunku do wszystkich lub prawie wszystkich organizacji społecznych. Generalne wyłączenie stosowania art. 31 Kpa oznacza brak możliwości udziału organizacji społecznych w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego jako podmiotów na prawach strony i bronięcia w ten sposób interesu publicznego związanego z ochroną środowiska. Tym samym spora liczba rozstrzygnięć istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska pozostaje poza możliwością uruchomienia kontroli sądowej takich decyzji przez organizacje społeczne. Wydaje się to sprzeczne z przedstawioną wyżej interpretacją wymagań art. 9 ust. 3 Konwencji. W orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE z 8 marca 2011 r. w sprawie *Lesoochranarske Zoskupenie*, C 240/09 wskazano, iż: *„zadaniem sądu krajowego jest więc dokonanie - w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe - wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji*

*zajmującej się ochroną środowiska takiej jak zoskupienie zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C -432/05 Unibet, Zb.Orz. s. 1-2271, pkt 44; ww. wyrok w sprawie Impact, pkt 54). W tych okolicznościach na zadane pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności na gruncie prawa Unii. Zadaniem sądu krajowego jest jednak dokonanie - w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe - wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 tejże konwencji, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska takiej jak zoskupienie zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska."* Wynikające z tego wyroku wezwanie sądów Państw Członkowskich przez Trybunał Sprawiedliwości UE do odpowiedniej interpretacji krajowych przepisów w celu umożliwienia szerokiego dostępu do procedur odwoławczych zgodnie z art. 9 ust. 3 Konwencji, wobec jednoznacznej normy ustawy oraz zaprezentowanej przez Trybunał interpretacji wykluczającej tutaj bezpośrednie stosowanie tego przepisu, wydaje się wobec powyższego niemożliwe do realizacji w Polsce w omawianym tutaj zakresie. Ograniczenia te zostały przez Komisję Europejską uznane za niezgodne z m.in. dyrektywą 85/337 - w skierowanej do władz polskich uzasadnionej opinii z czerwca 2007 r. Komisja wskazała m.in., że zgodnie z prawem UE organizacje ekologiczne powinny być traktowane tak jak członkowie „zainteresowanej społeczności”, czyli - wg terminologii prawa polskiego - jak strony postępowania. Możliwość uczestnictwa organizacji w postępowaniu (w tym moment wstąpienia do postępowania, możliwość składania odwołań i skarg do sądu) nie powinna być więc węższa niż przyznana stronom. W tym kontekście należy uznać, że ani przepisy ustawy - Prawo wodne ani inne przepisy prawne nie umożliwiają organizacjom społecznym skorzystania wobec decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego z przewidywanych przez art. 9 ust. 3 Konwencji dodatkowych procedur umożliwiających kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Co więcej regulacja zawarta w art. 127 ust. 8 ustawy - Prawo wodne uniemożliwia tym organizacjom społecznym skorzystanie z jakichkolwiek przewidywanych prawem procedur kwestionowania decyzji dotyczących pozwolenia wodnoprawnego.



Okoliczności wskazane w punkcie III niniejszego wystąpienia świadczą, iż Konwencja z Aarhus spełnia warunki określone w art. 91 ustęp 1 i ustęp 2 Konstytucji RP. Jest umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a więc ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

W tej sytuacji niezgodność regulacji zawartej w art. 127 ust. 8 ustawy - Prawo wodne z postanowieniami art. 6 ust 1 a oraz art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji jest równoznaczna z naruszeniem norm konstytucyjnych. Art. 91 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem wyraźnie, iż ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Ustęp drugi tego artykułu zastrzega zaś jednoznacznie pierwszeństwo umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie przed regulacjami rangi ustawowej, jeżeli nie da się ich pogodzić z umową.

Niezależnie od powyższych zobowiązań traktatowych należy wskazać, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). W szczególności trzeba podkreślić, iż art. 74 ust. 3 Konstytucji *expressis verbis* przyznaje każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Udział organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego niewątpliwie stanowiłby dodatkową gwarancję uwzględniania w tych postępowaniach kwestii środowiskowych, a także przyczyniałby się do upowszechniania informacji o stanie i ochronie środowiska.

## VI.

Reasumując powyższe rozważania wskazuję, iż konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania z obowiązującego porządku prawnego regulacji zawartej w ust. 8 art. 127 ustawy - Prawo wodne jako niezgodnej z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską traktatami międzynarodowymi i w konsekwencji naruszającej również normy konstytucyjne.

Zasadność tych prac legislacyjnych wydaje się być niezbędna ze względu na stanowisko sądów administracyjnych odmawiających organizcom ekologicznym udziału w postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego, na mocy bezpośrednio stosowanych przepisów Konwencji. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 577/08, LEX nr 548180) Sąd ten

przedstawił pogląd, iż przepisy Konwencji z Aarhus nie mogą być stosowane bezpośrednio. W ocenie sądu są one jedynie zobowiązaniem dla władz państwa, które ratyfikowało tę Konwencję, do podjęcia działań legislacyjnych i ustanowienia przepisów, które będą realizowały przepisy tej Konwencji. Pogląd ten został następnie zaakceptowany przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem z 15 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 645/09, LEX nr 597748) oddalił skargę kasacyjną od powyżej wskazanego wyroku WSA, a w uzasadnieniu swojego orzeczenia wskazał, że: „*analiza przepisu art. 127 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. 05.239.2019 ze zm. dalej powoływanej jako Prawo wodne) prowadzi do wniosku, iż organizacja społeczna nie może brać udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na prawach strony. Wynika to z treści art. 127 ust. 8 tej ustawy, który stanowi, iż w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się przepisów art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego. Wyłączona więc została na gruncie ustawy Prawo wodne możliwość uczestnictwa organizacji społecznej w oparciu o art. 31 k.p.a, w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego*”.

W związku z tym na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie wnoszę o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do zapewnienia organizacjom społecznym udziału na prawach strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, zgodnie z wymogami Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

**Załącznik:**

zamówiona przez BRPO ekspertyza dr. Jerzego Jendrośki dotycząca omówionych wyżej aspektów implementacji Konwencji z Aarhus

*Z przesłaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich